Current Issue Review

84-34E

Minority Language Education Rights

Monique Hébert

Law and Government Division
Research Branch

13 November 1984
Reviewed 30 November 1986
By Jean-Charles Ducharme

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00824/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/84-34-1986E

ISBN 0-660-12379-7

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

MINORITY LANGUAGE EDUCATION RIGHTS

ISSUE DEFINITION

With the proclamation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms on April 17, 1982 a new and dramatic dimension was introduced to the Canadian educational system: a constitutionally entrenched minority language education right. Prior to the Charter's passage, the language of instruction in publicly-funded schools was determined solely by the provinces which, in the exercise of their quasi-absolute jurisdiction over education, were free to decide whether or not to grant minority language education. That the provinces in the past were less than forthcoming in this regard is a matter of record; provincial reluctance to accommodate its French-speaking or English-speaking minority is still evident today.

The Charter holds new promise for Canadian parents who want to have their children educated in the official language of their choice. However, the minority language education right of which the Charter speaks is not an absolute one; certain conditions must be met before the right crystallizes. This paper discusses the nature of the minority language education right guaranteed by the Charter, along with the cases that have been decided thereunder.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Jurisdiction over Education

At Confederation, the provinces were given exclusive jurisdiction over education (section 93 of the Constitution Act, 1867, formerly the British North America Act). However, due to the considerable

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

protests of the minority English Protestants of Quebec and the minority Roman Catholics of Ontario who feared the possible elimination of their separate schools at the hands of an unsympathetic provincial government, it was agreed that the provinces' exclusive jurisdiction over education would be made subject to certain safeguards. They were, firstly, that no law passed by the provinces could "prejudicially affect any right or privilege with respect to denominational schools which any class of persons have by law in the province at the Union" (section 93(1)). Secondly, it was provided that where in a province a system of separate or dissentient schools existed by law either at the time of Union or was established thereafter, an appeal could be taken to the federal cabinet with regard to any act or decision of the provincial legislature that affected "any right or privilege of the Protestant or Roman Catholic Minority of the Queen's subjects in relation to education" (section 93(3)). Where such an appeal was taken, the federal cabinet could recommend a solution to the conflict and, if its counsel was not acted upon by the provincial authority, it was empowered to enact, through Parliament, whatever remedial law was necessary to give effect to the constitutional provisions (section 93(4)).

The intent of the Fathers of Confederation, therefore, was to protect from provincial interference the educational system of the minority populations of the day; the vehicle used to achieve this purpose was essentially to freeze whatever school system existed for their benefit at the time of the Union, that is to say, whatever educational rights were enjoyed by these groups prior to Confederation could not be diminished following Confederation, although the provinces could always improve upon them if they saw fit to do so. However, a major and, presumably, unanticipated shortcoming of the section 93 protections was that they were drawn along denominational lines rather than linguistic ones. Accordingly, even though the Roman Catholics of Ontario, many of whom were French-speaking, were constitutionally entitled to their publicly-supported separate schools (since these had existed by law at Confederation), they were not free to instruct their pupils in the language of their choice. That this was so became clear in the controversial case of Trustees of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Roman Catholic Separate Schools for Ottawa v. Mackell.* At issue in the Mackell case was the validity of Regulation 17 passed in 1912 by the Ontario government which mandated that English become the sole language of instruction after the third grade, with the study of French as a subject limited to one hour a day. Opposition to Regulation 17 was predictably swift among French Canadians and the matter was soon brought before the courts.

The Judicial Committee of the Privy Council in England (then Canada's highest appellate tribunal) ultimately found for the province on the ground that the pre-Confederation statutory right vested in the separate school trustees to determine "the kind and description of schools to be established" did not give them control over the language of instruction since the protection at section 93(1) extended only to the rights and privileges attached to "denominational" teaching. The "class of persons" to which section 93(1) referred, it was held, was a class of persons joined together by the ties of faith and not by the union of language.

The Mackell case, therefore, rightly or wrongly established that, at least insofar as the language of instruction was concerned, the provinces were plenipotentiary. Whether the plaintiffs could have obtained redress by appealing to the federal cabinet pursuant to section 93(3) is a moot point. The federal government has never exercised its subsection 3 supreme remedial power. On only one occasion did it attempt to do so by going so far as to introduce a bill in the House of Commons - in response to the so-called Manitoba school crisis of 1890. However, an election was soon called and the government defeated, seemingly because of its position on the Manitoba school question. Since that time, the federal government has never asserted itself directly over the provinces on matters of education.

Absent a constitutional obligation, therefore, the provinces were free to impose on the schools whatever language of instruction they

---

* The full citation of the cases mentioned herein appears in a table of cases at the conclusion of this paper.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

they felt would best serve the public interest. Admittedly, several provinces would, in time, offer minority language education to their official minority language population. However, any such gains, whether acquired by law or in practice, would always be subject to subsequent withdrawal depending on the political realities of the day. For example, the province of Quebec which, historically, was the only province consistently to grant minority language education to its anglophone population, enacted the controversial Bill 22 in 1974 which would limit access to English education. The reaction to Bill 22 was no less fierce than that which had occurred in relation to Ontario's Regulation 17. Yet, the courts here too were powerless to interfere with what, to many, amounted to a grave injustice. In the 1976 case of Protestant School Board of Greater Montreal et al. v. Minister of Education of Quebec et al., Mister Justice Deschênes of the Superior Court of Quebec was prompted to write:

> At each of these solemn moments in our history the Courts have distinguished between language and faith, between culture and religion; they have recognized constitutional guarantees to the denomination of schools only and never did they interpret the British North America Act, 1867, as an instrument of the protection of the language or the culture of a particular group.... How and why then, should one suddenly find in the same constitutional text a new virtue, and, contrary to a constant judicial interpretation, hold in favour of the Protestant minority in Quebec an additional implicit protection which has been refused to the Catholic minorities in other parts of the country? It seems to the Court that the answer is evident ....

B. Entrenched Minority Language Education Rights

The Charter provisions dealing with minority language education rights fall somewhat short of the sweeping guarantee envisaged by the Honourable Jean Chrétien, Minister of Justice, who, in addressing the Special Joint Committee on the Constitution, stated:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> We are seeking to protect, once and for all, the education rights of Francophones outside of Quebec. The aim of this initiative is to provide Francophones outside of Quebec with approximately the same rights as the Anglophones inside Quebec enjoy, or once enjoyed.

In fact, the minority language education right of which the Charter speaks is subject to a number of conditions based on personal qualifications and the sufficiency of pupils. Even if these criteria are met, however, the right to a minority language education may yet be denied if it is found that withholding the service is justified on the basis of the "limitation" clause at section 1 of the Charter, or if there is a conflict with existing rights respecting denominational teaching that are specifically preserved at section 29 of the Charter. These sections respectively provide:

> 1. The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.
>
> 29. Nothing in this Charter abrogates or derogates from any rights or privileges guaranteed by or under the Constitution of Canada in respect of denominational, separate or dissentient schools.

Given these caveats, the nature of the minority language education right guaranteed by the Charter will now be explored.

1. Personal Qualifications

Section 23 of the Charter states in part:

> 23.(1) Citizens of Canada
>
> (a) whose first language learned and still understood is that of the English or French linguistic minority population of the province in which they reside, or
> (b) who have received their primary school instruction in Canada in English or French and reside in a province where the language in which they received that instruction is the language of the English or French linguistic minority population of the province,
>
> have the right to have their children receive primary

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

> and secondary school instruction in that language in that province.
>
> (2) Citizens of Canada of whom any child has received or is receiving primary or secondary school instruction in English or French in Canada, have the right to have all their children receive primary and secondary school instruction in the same language.

A first observation is that the right to minority language education is limited to Canadian citizens. Non-citizens, such as landed immigrants, do not qualify. Furthermore, the right vests in the parents who otherwise qualify, and not their children. Accordingly, it would seem immaterial that the children of qualifying parents can or cannot comprehend the minority language within which they may be educated, the only requirement being that the parents themselves qualify.

Parents who are Canadian citizens qualify under either one of the three following situations:

a. Where the parents reside in a province in which their first language learned and still understood is the minority language of the province (section 23(1)(a)).*

Subject to a contrary ruling, it is assumed that the right to minority language education is vested in <u>each</u> parent of the child, whether natural or legal (i.e. adoptive parents), and not the parents as a unit. Otherwise, one would be left with the anomalous result that parents in mixed linguistic unions, whether married or not, would not qualify - a result that hardly could have been intended by the framers.

This provision, it also will be noted, is not based on the nebulous concept of "mother tongue". Rather, it turns on the more pragmatic consideration of which was the first language learned by the parent, presumably the language learned at infancy, <u>and</u> which is still understood by him or herself. It seems clear that the "first language learned" must be either French or English, whether learned in Canada or

---

* By virtue of section 59 of the <u>Charter</u>, the province of Quebec is exempted from the application of this provision until such time as the province, through legislative or executive fiat, opts in.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

abroad. Parents whose first language is other than French or English do not qualify. Those for whom the first language learned is French or English, however, will qualify only if the same is still "understood" by him or herself. Ostensibly, the parent need not be able to write in that "first language" or even be able to speak it. It appears sufficient if he or she merely "understands" it. What amounts to "understanding" is undoubtedly a standard the courts will be called upon to determine. Furthermore, the right only arises where the "first language" of the parent is the minority official language of his or her province of residence. It follows that the "minority language" is calculated on a province-wide basis, as compared with a regional one. Therefore, parents whose first language learned constitutes the majority language within their province of residence have no recourse under this provision if, for whatever reason, they would like to have their children educated in the minority language, even though the latter may predominate in their given region.

b. Where the language of instruction received by a parent in a primary school in Canada is the minority language of the province in which he or she now resides (section 23(1)(b)).

Unlike the former provision which was based on one's first language learned and still understood, whether in Canada or elsewhere, this paragraph applies to parents who actually were taught in whatever official language constitutes the minority language within their province of residence. However, these parents qualify only if they were educated in that given language at the primary school level - the language of instruction at the secondary school level being irrelevant - and only if the same occurred in a Canadian school.

An obvious difficulty with this provision is what amounts to "primary school instruction". Must a parent have received the whole of his or her primary schooling in the minority language in order to qualify? Will it suffice if he or she was taught in that language for most of the primary school years? If not most, at least a good number of those years? Alternatively, does a parent qualify if he or she was instructed throughout the primary school years in a given minority language, albeit in schools both within and outside of Canada? In other words, if the parent did not

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

receive minority language instruction for every school year at the primary level in a Canadian school, is he or she automatically denied the right to have his or her children educated in the minority language of the province?

An equally interesting question is whether the graduates of the highly popular immersion programs qualify under this heading given that many such programs are conducted entirely in the minority language. For instance, could the graduates of a French immersion program in Alberta insist upon a French education for their children, either in Alberta or any other majority English-speaking province, on the ground that they received their primary school instruction in the minority language of the province within which they reside?

On a technical reading of section 23(1)(b), there is nothing to preclude such a result. However, was it the intention of the framers to afford to the children of the immersion program graduates a publicly-funded primary and secondary education in the minority language? Would such a result not tend to undermine the purpose of entrenching minority language education for the benefit of the linguistic minority within the province?

c. Where any child has received or is receiving his or her primary or secondary school instruction in Canada in either official language, the parents have the right to have all their children educated in that same language (section 23(2)).

Unlike the previous provisions, this subsection is less concerned with the right to minority language instruction than it is with the uniformity of linguistic instruction among siblings. However, this provision suffers from the same defect as that encountered in section 23(1)(b), that is, how much primary or secondary school instruction must a given child have received in Canada in either official language before his or her siblings can also benefit from instruction in that language? For instance, could French-speaking parents residing in Quebec place one of their children in a private English school for one or more years, thereby entitling that child and all other siblings to publicly-supported English schooling in Quebec for the rest of their primary and secondary education?

The courts are just now beginning to interpret the nature of the minority language education rights guaranteed under the Charter. The

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

cases decided so far are examined below, following a discussion of the second arm of section 23.

2. The Provision of Minority Language Education

The last part of section 23 of the Charter provides:

> 23(3) The right of citizens of Canada under subsections (1) and (2) to have their children receive primary and secondary school instruction in the language of the English or French linguistic minority population of a province
> (a) applies wherever in the province the number of children of citizens who have such a right is sufficient to warrant the provision to them out of public funds of minority language instruction; and
> (b) includes, where the number of those children so warrants, the right to have them receive that instruction in minority language educational facilities provided out of public funds.

Pursuant to this provision, the Charter foresees the provision of minority language "instruction" as well as minority language "educational facilities" wherever in the province there is a sufficient number of eligible pupils to warrant the provision of one or both services to them out of public funds. The pivotal criterion, therefore, is the sufficiency of eligible pupils, a numerical standard which, if not met, gives rise to no right at all under the Charter.

However, even if in terms of strict numbers, there are sufficient pupils to justify the provision of minority language education, does this of necessity mean that such numbers are also sufficient to create a charge on the public treasury? In other words, does section 23(3) establish a two-pronged test whereby there must not only be a sufficient number of pupils to justify minority language education but also, the number of pupils must be such as to also justify the provision to them of minority language education at public expense? What effect, if any, do cost considerations have on the determination of the sufficiency criterion? What if within a given province there are objectively sufficient eligible pupils, but having regard to budgetary constraints and the like, the province simply cannot afford the added, and possibly considerable expense of providing minority language instruction or

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

educational facilities? Furthermore, what "public funds" are encompassed within this provision? Is it simply the province's education budget which, conceivably may be underfunded? Or is it the province's budget as a whole? Is minority language education "warranted" if the only way the same can be provided is substantially to raise taxes? What role will the federal government be called upon to play insofar as funding is concerned? At section 36 of the Charter, it will be noted, the government of Canada has committed itself to the "principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation."

Apart from the narrower question of the sufficiency of eligible pupils, the costs issue may have considerable bearing on the obligation to provide minority language education, particularly in light of the fact that the Charter envisages not only the provision of minority language "instruction", but also, where numbers warrant, the provision of minority language "educational facilities".

What meaning can be ascribed to these terms is highly speculative. Arguably, the term "instruction" could amount to no more than a bare bones instruction in the minority language given in an unconducive setting by teachers possessing limited skills in the minority language, with little in the way of the traditional and/or modern tools of teaching to assist them.

Alternatively, would placing minority language pupils in an immersion program conducted entirely or partly in the minority language satisfy the Charter? Given that the Charter does not require eligible pupils to have even a rudimentary knowledge of the minority language, would an immersion program not constitute an effective way of providing them with minority language instruction, yet still be in keeping with the Charter? Or will the courts interpret section 23 as implicitly requiring of the eligible pupils some proficiency in the minority language before mandating the provision to them of minority language education services? In the case of La Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick et al. v. Minority Language School Board No. 50, Mr. Justice Richard of the New Brunswick Court of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Queen's Bench held that although under The Schools Act of New Brunswick parents were free to register their children in either the French or English school system, it was "implicit" under the Act that such freedom of choice could be exercised only if the children had a sufficient knowledge of the chief language of instruction, which sufficiency the school board could determine. In other words, without the statute having said so, the court read into the Act the right of school boards to test for language proficiency before admitting certain pupils into their schools. Admittedly, this case, which is under appeal, was not decided on the basis of the Charter; but if courts can find certain implied requirements under a statute, can they not also make a like finding in relation to the Charter?

An equally perplexing question is the meaning of "educational facilities". Again, this term gives rise to much speculation. Does it involve the provision of fully separate schools, i.e., homogeneous schools, where numbers (and possibly funding) warrant it? Or do mixed schools, i.e., heterogeneous or bilingual schools, suffice under the Charter? The importance of this question cannot be overstated for studies have demonstrated that bilingual schools lead to the assimilation of the minority language students. Accordingly, can it be said that the Charter imposes on the provinces the positive obligation to provide separate facilities wherever reasonably possible?

Apart from the physical setting question, does the term "educational facilities" connote much more, such as comprehensive library, laboratory, gymnasium and computer facilities, to name a few? Are eligible students entitled to publicly-funded transportation in order to reach whatever facility has been provided to them? Furthermore, are those who are entitled to minority language education also entitled to the management and control of their educational facilities, including such things as minority language trustees and administrative personnel?

Section 15 of the Charter which came into force in April 1985 states that "every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination. ..." Can this provision be relied upon by eligible parents in their demand for equal but separate educational facilities, including

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

the management and control of such facilities, given that these are enjoyed by their majority language counterparts? Or will the courts uphold restrictive provincial legislation dealing with minority language education on the ground that the limits prescribed thereunder are demonstrably justified in accordance with section 1 of the Charter, or that such comprehensive services are not warranted given the undue charge that would be placed on the public purse?

C. Jurisprudence

Cases questioning the nature of the education guarantee for official minority language groups at section 23 of the Charter are just now beginning to surface.

The first case to reach the Supreme Court of Canada was the 1984 case of Quebec Association of Protestant School Boards et al. v. The Attorney-General of Quebec. In that case, the court in a unanimous judgment invalidated certain provisions of Quebec's Bill 101 (The Charter of the French Language), specifically those provisions that restricted access to English instruction to:

> 1) children whose father or mother received his or her elementary schooling in English in Quebec;
>
> 2) children whose mother or father who, having received elementary schooling in English outside Quebec, were domiciled in Quebec on August 26, 1977; and
>
> 3) any child who, prior to the above date, was receiving his or her instruction in English in Quebec, as well as any younger siblings of that child.

Finding that the provisions of Bill 101 were in clear contravention of section 23(1)(b) and 23(2) of the Charter, and therefore of no force and effect, the Supreme Court, although holding that the minority language education rights could be subject to the "limitation" clause at section 1 of the Charter, did not agree with the province that the provisions of Bill 101 were saved in the instant case. In the court's view, the restrictions in Bill 101 could not be justified under section 1 of the Charter since the framers, aware as they were of the educational régime in Quebec at the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

time, specifically sought to correct that régime by enacting section 23. Furthermore, it was held, the restrictions in Bill 101 could not be legitimized by the "limitation" clause since they constituted an exception to the minority language education right guaranteed by the Charter, and essentially amounted to a constitutional amendment, a power which the province was obviously not free to exercise on its own.

A further case dealing with the meaning of section 23 was the reference submitted by the government of Ontario to the Ontario Court of Appeal as regards the constitutional validity of certain provisions of the existing education legislation (since amended), as well as certain proposals contained in its 1983 White Paper on minority language education. The gist of the court's lengthy judgment in Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights is as follows.

First, the court ruled unconstitutional the provisions of the Education Act which empowered school boards to provide French-language instruction to "French-speaking pupils" resident in a particular school division where, in the Board's opinion, there was a sufficient number of pupils to so warrant. In the court's view, these provisions were inconsistent with the Charter because there was no obligation under the Charter that the pupils be able to speak in the language of instruction, the only requirement being that the parents qualify in accordance with the terms set out in section 23. Furthermore, the provisions were objectionable on the ground that they conferred on the board an unfettered discretion to provide minority language instruction. The only discretion envisaged by the Charter, it was held, was whether, looked at objectively, there was a sufficient number of children of qualifying parents to warrant the establishment of French language instruction or facilities. (Note the absence of any discussion as to whether the provision of such services out of public funds was also warranted). Also, the court ruled that the sufficiency of pupils standard had to be determined on a local basis throughout the province and not on the basis of established school districts since the minority language education right under the Charter transcended fixed geographical boundaries. Finally, the provisions of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Act which mandated the provision of minority language education only where it was practicable to assemble classes of 25 pupils for primary schools and 20 for secondary schools was also unconstitutional even though boards could allow the provision of the same for smaller groups. This fixed number, it was stated, was a too rigid and arbitrary figure. If it was felt necessary to prescribe a fixed number, it would be incumbent on the legislature to substantiate the appropriateness of the figure having regard to the various regions in the province.

A second question for the court's consideration was whether the francophone minority entitled to minority language education had the right to manage and control their own classes of instruction and facilities. Acknowledging that the same was not expressly stated in the Charter, the court nevertheless felt that, having regard to the ordinary meaning of the words and terms used in section 23, their meaning as seen in the context of other provisions of the Charter and the "mischief" that section 23 was intended to remedy, the right to manage and control should be recognized as coming within section 23. Accordingly, since the Education Act did not recognize this right, it was inconsistent with the Charter.

A further issue the court had to decide was whether the minority language education right guaranteed by the Charter was modified to any degree in its application to denominational schools protected by section 93 of the Constitution Act, 1867, which protection it will be recalled, is expressly preserved by virtue of section 29 of the Charter. Citing the decided cases such as the Mackell case above-mentioned, the court ruled that there was nothing in section 93 to prevent section 23 from being applied with equal force and effect to denominational schools given that the former is concerned with denominational teaching whereas the latter deals with the language of instruction. Quite apart from the Charter, it was stated, the province was entitled to enact laws respecting minority language instruction in denominational schools without violating section 93. It followed that to do so in order to comply with the Charter could not constitute an abrogation or derogation of any constitutionally protected denominational rights or privileges.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The last question for the court's consideration was whether the proposal in the White Paper to give responsibility for the direction of minority language instruction to a minority-speaking section of the board of trustees would contravene the rights of Roman Catholics to their denominational schools. The proposal in the White Paper was objected to by the Roman Catholic Separate School trustees on the ground that it would weaken their separate school system by dividing it along linguistic lines, a division which, it was argued, would prejudicially affect them since it would result in a division of restricted financial resources to provide parallel facilities.

The court could not agree with this submission. In its view, the proposal was well within the legislature's regulatory power to establish an effective method of achieving proper minority language instruction. The division of the board's powers with respect to finances would not prejudicially affect the denominational character of the separate school system. Section 93(1) of the Constitution Act, 1867, it was held, did not erect a constitutional barrier against according special linguistic rights to French-speaking separate school supporters.

A not dissimilar decision was reached by the Alberta Court of Queen's Bench in the 1985 case of Jean Claude Mahe et al. v. Her Majesty the Queen in Right of the Province of Alberta. Key among the court's findings were, first, that certain provisions of the Alberta School Act were invalid on the ground that they vested in school boards the power of deciding whether to offer instruction in other than the English language. This discretion, it was held, was incompatible with the right to minority language education guaranteed by section 23; provided there was a sufficient number of students, the right was not subject to discretion. Secondly, the court ruled that, having regard to the number of qualifying students in the area, it was incumbent on the province to establish a French language school in the city of Edmonton; the provision to them of a French-immersion or bilingual school would not, in this particular case, satisfy the requirements of section 23. The court felt, however, that in other cases in which the number of eligible pupils might not warrant separate facilities, section 23 would be satisfied if the educational

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

facilities of the minority were provided within the facilities of the majority. Furthermore, in the court's view, the linguistic minority could not invoke the equality clause at section 15 of the Charter in claiming educational services equal to those of the majority, for section 23, it was held, constituted a specific and limited guarantee to which the equality clause did not apply. Finally, the court followed the Ontario Court of Appeal in the Reference case by holding that section 23 contemplated for eligible parents some measure of management and control over the administration of minority language education. Here too, however, the court declined to rule on just how much administrative control was implicitly guaranteed by the Charter.

The ruling was appealed in an effort to obtain further clarification on the scope of administrative rights and on section 15 of the Charter as it applies to the equality of educational services.

The most recent case, decided in July 1986, established that section 23 of the Charter contemplated for the linguistic minority a full and complete education equal to that of the majority - provided the numbers test under section 23 was satisfied, either in relation to minority language instruction or minority language facilities. In Marchand v. Simcoe County Board of Education, the Ontario Supreme Court ruled that the framers of the constitution did not intend to provide to the linguistic minority a second class education. It concluded that the province was duty-bound under section 23 to ensure that the linguistic minority was provided with an equivalent education, including the provision of adequate funding for such a purpose. As this duty had not been discharged, the court ordered the recalcitrant school board to provide in the existing French language high school industrial arts and shop programmes and facilities equal to those found in the nearby English language high school. **This ruling was appealed by the Government of Ontario.**

D. Commentary

On the basis of these judgments, it seems clear that the judiciary is prepared liberally to construe section 23. The cases decided

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

so far represent a marked victory for minority language education rights. It will be interesting to see whether the Supreme Court of Canada, if called upon, will uphold these favourable rulings.

Many questions on the full import of section 23, nonetheless, remain unanswered. To a large measure, much turns on the demand by eligible citizens for minority language education. Of further interest is whether the judiciary will content itself simply to invalidate the offending legislation or whether it will assume a much more activist role in prescribing the appropriate remedy. Pursuant to section 24 of the Charter, the court is empowered to prescribe whatever remedy it considers appropriate and just in the circumstances wherever anyone's rights or freedoms as guaranteed by the Charter have been infringed. Will the courts use this power to force the possibly reluctant education authorities to provide the necessary services, as was done in the Marchand case in relation to shop facilities? The answer to this and many other questions on the minority language right guaranteed by the Charter remains to be seen.

On the basis of a 1985 study entitled Constitutional Language Rights of Official-Language Minorities in Canada, much work on the minority language education front remains to be done. According to this cross-country study, no provincial or territorial government has yet met the full requirements of section 23. Some jurisdictions, of course, come much closer than others to fulfilling their constitutional obligations. New Brunswick, in particular, can be singled out in this regard. However, in the majority of cases, it was found that the existing legislation is still too vague and discretionary, a conclusion with which the Commissioner of Official Languages concurred in his Annual Report, 1985.

CHRONOLOGY

1917 - The Judicial Committee of the Privy Council upholds the validity of Regulation 17 passed by the Ontario government in 1912 on the ground that section 93 of the Constitution

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Act, 1867 only protects pre-Confederation rights and privileges relating to denominational teaching and not the language of instruction. (Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for Ottawa v. Mackell)

1968 - Established in 1963 to enquire into and recommend means of strengthening bilingualism and biculturalism in Canada, the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism publishes a report in four volumes, the second of which advocates the provision of publicly-supported education in each of the official minority languages at both the elementary and secondary levels in bilingual districts.

1969 - The federal government issues a document entitled The Constitution and the People of Canada in which it recommended a constitutionally entrenched minority language education right for individuals to receive instruction in the language of their choice in areas where that language is the choice of a sufficient number of persons to justify the provision of the necessary facilities.

1977 - At a First Ministers' Conference in St. Andrews, the provincial premiers agree to make their best efforts to provide minority language instruction in English and French wherever numbers warrant. This initial commitment is revised the following year at the Premiers' Conference in Montreal at which time it is agreed that each child of the French-speaking or English-speaking minority is entitled to an education in his or her language in the primary or secondary schools in each province where numbers warrant.

1978 - The federal government issues a White Paper entitled A Time for Action and introduces Bill C-60, "The Constitutional Amendment Act, 1978", wherein it proposes a charter of rights and freedoms that would guarantee, among other things, a minority language education right.

1979 - Established in 1977 to enquire into questions relating to Canadian unity, the Task Force on Canadian Unity issues a series of reports. In its report entitled A Future Together, the Task Force emphasizes the need to protect in provincial enactments minority language education rights in accordance with the terms of the agreement reached at the Premiers' Conference in Montreal in 1978, underlining that such rights should also be accorded to children of either minority who change their province of residence.

6 October 1980 - The federal government tables the Proposed Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Constitution of Canada, following which the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons is established to consider and report upon the proposed resolution. In Committee, section 23 of the Charter on minority language education rights is amended several times.

17 April 1982 - The Constitution Act, 1982 receives Royal Assent.

10 May 1986 - The Minister of Intergovernmental Relations reveals that an important feature of future constitutional talks for the Quebec government will involve the right of Francophone minorities across the country to manage and control their own classes and schools, a right which the government of Quebec would like to see enshrined in the Charter. He also indicates that his government would like to review the "where numbers warrant" clause at section 23.

SELECTED BIBLIOGRAPHY

1. Bilodeau, Roger, "La langue, l'éducation et les minorités: avant et depuis la Charte canadienne des droits et libertés", Manitoba Law Journal, Vol. 13, No. 3, 1983, p. 371-388 (Library of Parliament KA/76/M351)

2. Canada, Commissioner of Official Languages, Annual Report 1985, Minister of Supply and Services Canada, 1986. See, in particular, "Part V: Youth, Languages and Education". (Library of Parliament JL/25/A1/1985)

3. Canada, Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Book II: Education, Ottawa, 1968. (Library of Parliament F/5029.3/A5/1963/A12)

4. Canada, Statistics Canada, Minority and Second Language Education, Elementary and Secondary Levels, 1984-1985, (catalogue 81-257), Minister of Supply and Services Canada, 1986. (Library of Parliament LC/3734/A15/1984/85)

5. Canada, The Task Force on Canadian Unity, A Future Together, Ottawa, 1979. (Library of Parliament J/103/P1/1977/U5)

6. Foucher, Pierre, Constitutional Language Rights of Official-Language Minorities in Canada, Minister of Supply and Services Canada, 1985. (Library of Parliament LC/3734/F68)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

7. Foucher, Pierre, "Les droits scolaires des acadiens et la charte", University of New Brunswick Law Journal, Vol. 33, 1984, p. 97-153. (Library of Parliament KA/76/U55)

8. Magnet, Joseph E., "Minority-Language Educational Rights", Supreme Court Law Review, Vol. 4, 1982, p. 195-216. (Library of Parliament KA/76/ S86)

9. Proulx, Daniel, "La Loi 101, la clause-Québec et la Charte canadienne devant la Cour suprême: un cas d'espèce?" Revue générale de droit, Vol. 16, No. 1, 1985, p. 167-193. (Library of Parliament KA/76/R4935)

10. Proulx, Daniel, "La précarité des droits linguistiques scolaires ou les singulières difficultés de mise en oeuvre de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés", Revue générale de droit, Vol. 14, No. 2, 1983 (Library of Parliament KA/76/R4935)

11. Woehrling, José, "Minority and Equality Rights", McGill Law Journal, Vol. 31, 1985, p. 51-92 (Library of Parliament KA/76/M24)

TABLE OF CASES

1. Jacques Marchand v. The Simcoe County Board of Education (1986, Ontario Supreme Court. Unreported)

2. Jean Claude Mahe et al. v. Her Majesty the Queen in Right of the Province of Alberta (1985), 39 Alb. L.R.(2d) 215. (Alberta Queen's Bench)

3. Protestant School Board of Greater Montreal et al. v. Minister of Education of Quebec et al.; Attorney General of Canada, Third Party (1976), 83 D.L.R. (3d) 645 (Quebec Superior Court)

4. Quebec Association of Protestant School Boards et al. v. Attorney General of Quebec et al. (No. 2) (1982), 140 D.L.R. (3d) 33 (Quebec Superior Court); affirmed 1 D.L.R. (4th) 573 (Quebec Court of Appeal); affirmed [1984] 2 S.C.R. 66 (Supreme Court of Canada).

5. Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights (1984), 47 O.R. (2d) (Ontario Court of Appeal)

6. La Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et al. v. Minority Language School Board No. 50 (1983), 48 N.B.R. (2d) 361 (New Brunswick Court of Queen's Bench)

7. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for Ottawa v. Mackell [1917] A.C. 62 (Judicial Committee of the Privy Council)

Bulletin d'actualité

84-34F

Les droits à l'instruction dans la langue de la minorité

Monique Hébert

Division du droit et du gouvernement
Service de recherche

Le 13 novembre 1984
Revu le 30 novembre 1986
par Jean-Charles Ducharme

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/84-34-1986F

ISBN 0-660-91965-6

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TRADUCTION

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES DROITS À L'INSTRUCTION DANS LA LANGUE DE LA MINORITÉ

DÉFINITION DU SUJET

La proclamation de la Charte canadienne des droits et libertés, le 17 avril 1982, a conféré une dimension nouvelle et spectaculaire au système canadien d'éducation: le droit, inscrit dans la Constitution, à l'instruction dans la langue de la minorité. Avant l'adoption de la Charte, seules les provinces déterminaient la langue d'enseignement dans les écoles publiques et, dans l'exercice de leur compétence quasi-absolue en matière d'enseignement, elles étaient libres de décider d'accorder ou de refuser que la minorité soit instruite dans sa langue. Il est bien connu que les provinces ont été loin d'être ouvertes à cet égard; encore aujourd'hui d'ailleurs, c'est à contrecoeur qu'elles respectent ce droit accordé à leur minorité francophone ou anglophone.

La Charte contient une nouvelle promesse pour les parents canadiens qui désirent faire instruire leurs enfants dans la langue officielle de leur choix. Toutefois, le droit à l'instruction dans la langue de la minorité, dont il est question dans la Charte, n'est pas absolu; certaines conditions doivent être remplies pour que ce droit se concrétise. Le présent document traite de la nature du droit à l'instruction dans la langue de la minorité que garantit la Charte, ainsi que des arrêts qui ont été rendus à cet égard.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Compétence en matière d'éducation

Lors de la Confédération, les provinces ont reçu la compétence exclusive en matière d'éducation (article 93 de la Loi

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

constitutionnelle de 1867, antérieurement intitulée l'Acte de l'Amérique du Nord britannique). Toutefois, devant la vive opposition de la minorité protestante anglophone du Québec et de la minorité catholique de l'Ontario, qui redoutaient la suppression possible de leurs écoles confessionnelles par un gouvernement provincial peu compatissant, il a été convenu que la compétence exclusive des provinces en matière d'éducation serait soumise à certaines garanties. Premièrement, aucune loi adoptée par les provinces "ne devra préjudicier à un droit ou privilège conféré par la loi, lors de l'Union, à quelque classe particulière de personnes dans la province relativement aux écoles confessionnelles" (paragraphe 93(1)). Deuxièmement, il a été prévu que dans une province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existait aux termes de la loi lors de l'Union, ou a été établi par la suite, il pourrait être interjeté appel au cabinet fédéral de toute loi ou décision d'une autorité provinciale qui toucherait à "des droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de la Reine relativement à l'éducation (paragraphe 93(3)). Dans le cas où un tel appel serait interjeté, le cabinet fédéral pourrait recommander une solution au conflit; si celle-ci n'était pas dûment mise à exécution par l'autorité provinciale, le Parlement du Canada, en pareille occurrence, pourrait édicter des lois réparatrices pour donner la suite voulue aux dispositions constitutionnelles (paragraphe 93(4)).

L'intention des pères de la Confédération était donc, à cette époque, de protéger contre toute ingérence provinciale le système d'éducation de l'une ou l'autre des minorités officielles; le moyen utilisé pour atteindre ce but a consisté principalement à conserver pour tout système scolaire le statut dont elles bénéficiaient lors de l'Union, c'est-à-dire que tous les droits dont elles jouissaient en matière d'éducation avant la Confédération, ne pourraient être restreints après la Confédération, mais les provinces pourraient toujours faire des améliorations si elles le jugeaient nécessaire. Toutefois, l'article 93 renferme une grave lacune, qu'on ne pouvait sans doute prévoir: les garanties étaient formulées en fonction de distinctions confessionnelles plutôt que linguistiques. Par conséquent, même si les catholiques de l'Ontario, dont un grand nombre étaient francophones, avaient droit aux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

termes de la Constitution à des écoles séparées subventionnées par l'État (puisque ces dernières existaient déjà légalement au moment de la Confédération), ils n'étaient pas libres de faire instruire leurs enfants dans la langue de leur choix. Ils l'ont appris à leurs dépens au cours d'une affaire controversée, Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for Ottawa c. Mackell.* Dans cette affaire, on remettait en question la validité du règlement 17 adopté en 1912 par le gouvernement de l'Ontario, qui recommandait que l'anglais devienne la seule langue d'instruction après la troisième année, tandis que l'étude du français serait limitée à une heure par jour. L'opposition au règlement 17 a été, il fallait s'y attendre, véhémente de la part des Canadiens-français et la question a été rapidement portée devant les tribunaux.

Le Comité judiciaire du Conseil privé d'Angleterre (alors le plus haut tribunal d'appel du Canada) a finalement rendu un jugement en faveur de la province sur la foi que le droit statutaire accordé avant la Confédération aux conseils d'écoles séparées pour déterminer "le genre et la description des écoles qui doivent être établies" ne leur donnait pas le contrôle sur la langue d'instruction puisque la protection accordée aux termes du paragraphe 93(1) ne s'étendait qu'aux droits et privilèges attachés à l'enseignement "religieux". La "classe de personnes" visée par le paragraphe 93(1), a-t-il décrété, était une classe de personnes unies par les liens de la foi et non par ceux de la langue.

L'affaire Mackell, par conséquent, à tort ou à raison, a fait ressortir, du moins en ce qui a trait à la langue d'instruction, que les provinces étaient plénipotentiaires. Que les plaignants aient pu ou non obtenir justice en interjetant appel au cabinet fédéral conformément au paragraphe 93(3) est une question discutable. Le gouvernement fédéral ne s'est jamais prévalu du pouvoir d'intervention suprême que lui confère le paragraphe 3. Il n'a été tenté de le faire qu'à une seule occasion lorsqu'il est allé jusqu'à présenter un projet de loi à la Chambre des communes - pour essayer de régler la prétendue crise des écoles du Manitoba

---

* La liste complète des arrêts mentionnés figure à la fin du présent document.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en 1890. Toutefois, une élection a été rapidement convoquée et le gouvernement a été défait en raison, semble-t-il, de sa position dans l'affaire des écoles du Manitoba. Depuis lors, le gouvernement fédéral n'a jamais daigné intervenir directement dans les affaires d'éducation des provinces.

Délivré de toute obligation constitutionnelle, les provinces étaient donc libres d'imposer aux écoles la langue d'instruction qui, selon elles, servirait le mieux l'intérêt public. Il faut reconnaître que plusieurs provinces ont parfois offert à leur minorité linguistique officielle de s'instruire dans la langue de leur choix. Toutefois, tous ces gains, qu'ils soient acquis par la loi ou par l'usage, pourraient toujours être perdus, selon les réalités politiques du jour. Par exemple, le Québec, seule province qui avait toujours accordé l'instruction dans la langue de la minorité à sa population anglophone, a adopté en 1974, le très controversé projet de loi 22 qui limitait l'accès à l'instruction en anglais. La réaction au projet de loi 22 n'a pas été moins vive que celle qu'avait suscitée le règlement 17 en Ontario. Pourtant, les tribunaux étaient encore une fois incapables d'intervenir dans ce qui, aux yeux de plusieurs, était une grave injustice. Dans la cause entendue en 1976 du Conseil scolaire des écoles protestantes du Montréal métropolitain et al. c. Ministre de l'Éducation du Québec et al., le juge Deschênes, de la Cour supérieure du Québec n'a pas tardé à écrire ce qui suit:

> À chacun de ces moments solennels de notre histoire, les tribunaux ont distingué entre langue et foi, entre culture et religion: à la seule confessionnalité des écoles ont-ils reconnu des garanties constitutionnelles et jamais n'ont-ils interprété l'Acte de l'Amérique du Nord britannique comme un instrument de protection de la langue ou de la culture d'un groupe particulier ... Comment et pourquoi, dès lors, devrait-on soudain trouver au même texte constitutionnel une nouvelle vertu et, à l'encontre d'une interprétation judiciaire constante, y puiser en faveur de la minorité protestante du Québec une protection additionnelle implicite qu'on a refusée aux minorités catholiques des autres parties du pays? - Il paraît à la Cour que la réponse s'impose d'elle-même.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Les droits à l'instruction dans la langue de la minorité inscrits dans la Charte

Les dispositions de la Charte, qui traitent des droits à l'instruction dans la langue de la minorité, ne correspondent pas tout à fait à la garantie fondamentale à laquelle songeait l'honorable Jean Chrétien, ministre de la Justice, qui, en s'adressant au Comité mixte spécial sur la Constitution, avait déclaré:

> nous voulons, une fois pour toutes, protéger les droits à l'éducation des francophones hors Québec. C'est cela qui est l'initiative et ce que nous recherchons c'est de donner aux francophones hors Québec à peu près l'équivalent de ce que les Anglophones ont ou avaient au Québec autrefois.

De fait, le droit à l'instruction dans la langue de la minorité dont il est question dans la Charte est soumis à certaines conditions: celles-ci concernent le citoyen et le nombre d'élèves requis pour justifier le service. Toutefois, même si les critères sont respectés, le citoyen peut être privé de son droit à l'instruction dans la langue de la minorité s'il est démontré que les autorités ne sont pas tenues d'offrir le service sous prétexte que la disposition limitative de l'article 1 de la Charte le leur permet ou s'il est prouvé que le service porterait atteinte au droit existant à l'enseignement confessionnel que l'article 29 de la Charte veut précisément protéger. Ces deux articles stipulent:

> 1. La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.
>
> 2. Les dispositions de la présente charte ne portent pas atteinte aux droits ou privilèges garantis en vertu de la Constitution du Canada, concernant les écoles séparées et autres écoles confessionnelles.

Ces restrictions étant posées, nous examinerons maintenant la nature des droits à l'instruction dans la langue de la minorité garantis par la Charte.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Conditions requises du citoyen

L'article 23 de la Charte énonce, notamment:

> 23. (1) Les citoyens canadiens:
> a) dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident,
> b) qui ont reçu leur instruction, au niveau primaire, en français ou en anglais au Canada et qui résident dans une province où la langue dans laquelle ils ont reçu cette instruction est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province,
> ont, dans l'un ou l'autre cas, le droit d'y faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans cette langue.
>
> (2) Les citoyens canadiens dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction, au niveau primaire ou secondaire, en français ou en anglais au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de cette instruction.

Mentionnons d'abord que le droit à l'instruction dans la langue de la minorité est réservé aux citoyens canadiens. Les non-citoyens, tels les immigrants reçus, sont exclus. En outre, le droit est acquis par les parents admissibles, et non par leurs enfants. Il semblerait donc qu'on se soucierait peu de ce que l'enfant de parents admissibles comprenne ou non la langue de la minorité dans laquelle il pourrait recevoir son instruction, les seuls à être tenus de respecter les conditions étant les parents.

Les parents citoyens canadiens acquièrent le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité dans l'une des trois situations suivantes:

a) Lorsqu'ils résident dans une province où la première langue qu'ils ont apprise et qu'ils comprennent encore est celle de la minorité de cette province (alinéa 23(1)a)).*

À moins d'un arrêt contraire, on présume que le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité est acquis par chacun des

---

* Aux termes de l'article 59 de la Charte, la province de Québec est dispensée de l'application de cette disposition jusqu'à ce qu'elle décide, par voie législative ou administrative, de s'y conformer.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

parents de l'enfant, qu'il soit naturel ou de droit (en l'occurrence, les parents adoptifs), et non par le couple. Autrement, on pourrait faire face à la difficulté suivante: des parents, mariés ou non, dont la langue est différente, pourraient ne pas avoir droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. Cette exclusion n'était certes pas dans l'intention des législateurs.

On notera également que cette disposition n'est pas fondée sur le concept nébuleux de "langue maternelle". Elle se réfère plutôt à la notion plus pragmatique de la première langue apprise par le parent, présumément celle qui a été apprise dans son enfance, pas nécessairement au Canada, et celle qu'il ou elle comprend encore. Par conséquent, il semble clair que la "première langue apprise", que ce soit au Canada ou à l'étranger, doive être le français ou l'anglais. Ainsi, les parents dont la première langue n'est ni le français ni l'anglais n'ont pas droit à l'enseignement dans leur langue alors que ceux qui répondent à ce critère n'y ont droit que s'ils "comprennent" l'une ou l'autre langue. De toute évidence, le parent n'est pas tenu de savoir écrire cette "première langue apprise" ou même de la parler. Il suffit, semble-t-il, qu'il ou elle soit capable de la "comprendre". Le degré de "compréhension" devra sans doute être défini par les tribunaux. En outre, ce droit n'est acquis que lorsque la "première langue apprise" par le parent est la langue de la minorité de sa province de résidence. La "langue de la minorité" est donc définie sur un plan provincial et non régional. Par conséquent, des parents qui parleraient la langue de la majorité dans leur province de résidence ne pourraient invoquer cette disposition, si, pour une raison ou une autre, ils manifestaient l'intention d'éduquer leurs enfants dans la langue de la minorité, même si celle-ci prédomine dans une région donnée.

b) Lorsque le parent a reçu son instruction, au niveau primaire, dans la langue de la minorité de la province dans laquelle il ou elle réside (alinéa 23(1)b)).

Contrairement à la disposition dont nous venons de parler, qui est fondée sur la première langue apprise et encore comprise, que ce soit au Canada ou ailleurs, cet alinéa s'applique aux parents qui ont effectivement reçu leur enseignement dans l'une ou l'autre des deux langues

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

parlées par la minorité de leur province de résidence. Ces parents ne sont toutefois admissibles que s'ils ont reçu leur enseignement dans cette langue au niveau primaire - la langue d'enseignement au niveau secondaire étant exclue - et seulement si cet enseignement a été reçu dans une école canadienne.

Dans cette disposition, la référence au "niveau primaire" pose un problème évident. Le parent, pour être admissible, doit-il avoir fait tout son cours primaire dans la langue de la minorité? Lui suffira-t-il d'en avoir fait la plus grande partie dans cette langue? Si non, au moins de quelques années? Par ailleurs, le parent devient-il admissible s'il ou elle a reçu son instruction primaire dans la langue de la minorité, dans une école canadienne mais aussi étrangère? En d'autres termes, si le parent n'a pas reçu son enseignement dans la langue de la minorité pour chacune des années de son cours primaire dans une école canadienne, ses enfants sont-ils automatiquement privés du droit à l'enseignement dans la langue de la minorité dans leur province de résidence?

Il serait également intéressant de savoir si les diplômés des programmes d'immersion, qui sont très en vogue, ont droit à l'enseignement dans la langue de la minorité si ceux-ci sont entièrement donnés dans la langue de la minorité. Par exemple, les diplômés des programmes d'immersion en français en Alberta pourraient-ils exiger que leurs enfants reçoivent leur instruction en français, soit en Alberta soit dans une autre province à majorité anglophone, sous prétexte qu'ils ont fait leur cours primaire dans la langue de la minorité dans la province où ils résident?

Le strict libellé de l'alinéa 23(1)b)) n'écarte pas cette possibilité. Toutefois, le législateur avait-il vraiment l'intention de permettre aux enfants des diplômés des programmes d'immersion, à même les deniers publics, de recevoir leur enseignement primaire et secondaire dans la langue de la minorité? Ne risque-t-on pas d'aller à l'encontre des objectifs de la Charte qui avait justement prévu l'enchâssement du droit à l'instruction dans la langue de la minorité pour assurer la survie de la minorité linguistique d'une province donnée?

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

c) Les parents dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction au niveau primaire ou secondaire dans une ou l'autre des langues officielles au Canada ont le droit de faire instruire tous leurs enfants dans cette langue (paragraphe 23(2)).

Contrairement aux dispositions précédentes, ce paragraphe traite moins du droit à l'instruction dans la langue de la minorité que de l'uniformité de la langue d'enseignement chez les enfants d'une même famille. Il est toutefois aussi imprécis que l'alinéa 23(1)b), en ce sens qu'il ne précise pas dans quelle mesure l'enfant doit avoir complété ou non son instruction primaire ou secondaire dans l'une ou l'autre des langues officielles du Canada pour que ses frères ou soeurs puissent bénéficier du même privilège. Par exemple, des parents francophones résidant au Québec pourraient-ils envoyer un de leurs enfants dans une école anglaise privée pendant une ou plusieurs années, et donner ainsi accès à cet enfant et à tous ses frères et soeurs aux écoles publiques anglophones du Québec pour le reste de leur cours primaire et secondaire?

Les tribunaux commencent à peine à interpréter la nature des droits à l'instruction dans la langue de la minorité qui sont garantis par la Charte. L'étude des décisions rendues jusqu'à présent suit, ci-dessous, l'examen de la deuxième partie de l'article 23.

2. Le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité

La dernière partie de l'article 23 de la Charte énonce:

> (3) Le droit reconnu aux citoyens canadiens par les paragraphes (1) et (2) de faire instruire leurs enfants, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue de la minorité francophone ou anglophone d'une province;
> a) s'exerce partout dans la province où le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation, sur les fonds publics, de l'instruction dans la langue de la minorité;
> b) comprend, lorsque le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements d'enseignement de la minorité linguistique financés sur les fonds publics.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Aux termes de cette disposition, la Charte prévoit que des services de même que des établissements d'enseignement dans la langue de la minorité doivent être mis à la disposition des citoyens lorsque dans une province il existe un nombre suffisant d'élèves pour justifier l'organisation et le financement de ces services par l'État. Le critère est donc le nombre d'élèves requis pour justifier le service; s'il est insuffisant, le citoyen est totalement privé de ce droit en vertu de la Charte.

Par ailleurs, même si un nombre déterminé d'enfants est suffisant pour justifier la prestation de l'instruction dans la langue de la minorité, cela signifie-t-il pour autant qu'il l'est au point d'en imposer le fardeau au trésor public? En d'autres termes, le paragraphe 23(3) établit-il un critère à deux volets exigeant qu'il y ait non seulement un nombre suffisant d'élèves pour justifier l'enseignement dans la langue de la minorité, mais aussi que ce nombre soit suffisamment élevé pour que cet enseignement soit donné aux frais de l'État? En d'autres termes, jusqu'à quel point le coût des services a-t-il une incidence sur l'établissement du critère de suffisance? Qu'arrive-t-il si, malgré le nombre suffisant d'élèves admissibles, une province donnée, pour des raisons budgétaires ou autres, ne peut assumer le coût supplémentaire, et peut-être considérable, qu'entraînent la prestation de services et le maintien d'établissements d'enseignement dans la langue de la minorité. En outre, de quels "fonds publics" est-il question dans cette disposition? Veut-on parler du budget provincial du ministère de l'Éducation qui pourrait bien disposer, dans certains cas, de ressources financières insuffisantes? Ou s'agit-il du budget global de la province? Le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité est-il vraiment garanti si pour offrir un tel service, la province doit hausser sensiblement ses impôts? Quelle contribution le gouvernement fédéral sera-t-il appelé à fournir dans le financement de ces services? A l'article 36 de la Charte, on remarquera que le gouvernement du Canada s'est engagé à "faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Outre la question plus restreinte de la justification fondée sur le nombre d'élèves admissibles, il se pourrait que les coûts soient tels qu'une province ne soit pas en mesure de satisfaire aux exigences de la Charte à l'égard de sa minorité, notamment parce que la Charte l'oblige, non seulement à offrir des services, mais également, lorsque le nombre le justifie, à maintenir des établissements d'enseignement dans la langue de la minorité.

Le sens de ces termes peut d'ailleurs être interprété de bien des manières. Ainsi, le mot "instruction" pourrait bien se restreindre à une formation très élémentaire dans la langue de la minorité donnée par des enseignants dont la connaissance de cette langue est très limitée et qui ne disposeraient pas d'outils pédagogiques traditionnels ou modernes pour leur venir en aide.

Par ailleurs, suffirait-il, pour satisfaire aux dispositions de la Charte, d'inscrire des élèves de la minorité linguistique dans un programme d'immersion donné entièrement ou partiellement dans la langue de la minorité? Comme la Charte exige seulement que les élèves admissibles n'aient qu'une connaissance rudimentaire de la langue de la minorité, ne serait-il pas plus efficace de leur offrir un programme d'immersion dans la langue de la minorité, sans pour autant contrevenir à la Charte? Par ailleurs, quand les tribunaux interpréteront l'article 23, n'exigeront-ils pas, comme condition implicite, que les élèves admissibles aient une certaine maîtrise de la langue de la minorité, pour leur donner droit à l'enseignement dans la langue de la minorité? Dans l'affaire de Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick c. Minority Language School Board No. 50, le juge Richard de la Cour du banc de la Reine du Nouveau-Brunswick a soutenu que même si, aux termes du Schools Act du Nouveau-Brunswick, les parents étaient libres d'inscrire leurs enfants à l'école française ou anglaise, il était implicite que cette liberté de choix prévue par la loi ne pouvait être exercée que si les enfants avaient une connaissance suffisante de la langue principale d'enseignement et qu'il incombait au Conseil scolaire de déterminer si celle-ci était suffisante ou non. En d'autres termes, même si cela n'était pas explicite dans la loi, le tribunal a allégué que le droit était implicitement donné aux conseils

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

scolaires d'évaluer les aptitudes linguistiques des élèves avant de les admettre dans leurs écoles. De toute évidence, cette cause, qui est actuellement en appel, n'a pas été jugée en s'appuyant sur la Charte; si les tribunaux peuvent déclarer certaines exigences implicites dans une loi, peuvent-ils le faire également par rapport à la Charte?

Il est tout aussi difficile de préciser le sens de l'expression "établissements d'enseignement". Une fois de plus, il y a place à de nombreuses interprétations. Sous-entend-on l'organisation d'écoles entièrement séparées, c'est-à-dire, d'écoles homogènes, lorsque le nombre, et peut-être le financement, le justifie? Peut-on s'en tenir à des écoles mixtes, c'est-à-dire hétérogènes ou bilingues, pour satisfaire à la Charte? L'importance de cette question ne saurait être sous-estimée, car certaines études ont démontré que les écoles bilingues ne constituent que des foyers d'assimilation pour les élèves d'une minorité linguistique. Par conséquent, peut-on dire que la Charte impose aux provinces l'obligation formelle de fournir des établissements distincts là où il est raisonnable de le faire?

Mise à part la question des locaux, l'expression "établissements d'enseignement" a-t-elle une portée beaucoup plus vaste et englobe-t-elle une bibliothèque complète, un laboratoire, un gymnase et des ordinateurs, pour ne donner que quelques exemples? Les élèves qui satisfont aux critères sont-ils admissibles à des services de transport financés sur les fonds publics jusqu'à l'établissement qui leur est réservé? Par ailleurs, ceux qui ont droit à l'instruction dans la langue de la minorité ont-ils aussi le droit de gérer et de contrôler leurs établissements d'enseignement, y compris notamment d'élire des conseillers scolaires et d'engager du personnel administratif appartenant à la minorité linguistique?

L'article 15 de la Charte qui est entré en vigueur en avril 1985 prévoit que "la loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination...". Les parents admissibles peuvent-ils invoquer cette disposition pour obtenir des établissements d'enseignements distincts mais de valeur égale, y compris la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gestion et le contrôle de ces établissements, du fait que ces privilèges sont acquis à la majorité linguistique? Les tribunaux vont-ils, au contraire, confirmer la validité de lois provinciales restrictives traitant de l'enseignement dans la langue de la minorité en statuant qu'il est possible de démontrer que les limites qui y sont prescrites sont justifiées en vertu de l'article 1 de la Charte ou que de tels services complets ne sont pas justifiés du fait qu'ils représentent un fardeau trop lourd sur les deniers publics?

C. Jurisprudence

Les causes portant sur la nature du droit à l'instruction garanti par l'article de la Charte aux minorités linguistiques officielles commencent tout juste à faire surface.

La première cause soumise à la Cour suprême du Canada sur la question du droit à l'enseignement dans la langue de la minorité a été celle de l'Association des commissions scolaires protestantes du Québec c. le Procureur général du Québec, dont le jugement a été rendu le 26 juillet 1984. Dans cette cause, le tribunal a unanimement jugé inconstitutionnelles certaines dispositions de la loi 101 du Québec (la Charte de la langue française), notamment celles limitant l'accès à l'instruction dans la langue anglaise:

1) aux enfants dont le père ou la mère avaient terminé leur cours élémentaire en anglais au Québec;

2) aux enfants dont la mère ou le père avaient terminé leur cours élémentaire en anglais ailleurs qu'au Québec, mais étaient domiciliés au Québec le 26 août 1977;

3) aux enfants qui recevaient déjà, avant cette date, leur instruction en anglais au Québec, de même qu'à leurs frères et soeurs.

En statuant que les dispositions de la loi 101 contrevenaient clairement à l'alinéa 23(1)b) et au paragraphe 23(2) de la Charte, et, partant, étaient nulles et sans effet, la Cour suprême, tout en admettant que le droit à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'enseignement dans la langue de la minorité pouvait être assujetti à la disposition limitative de l'article 1 de la Charte, s'est montrée en désaccord avec la province, qui prétendait que les dispositions de la loi 101 étaient, en l'occurrence, justifiables en vertu de cet article. De l'avis du tribunal, il ne pouvait en être ainsi, car c'est précisément ce genre de situation que le législateur, conscient de la nature du système d'éducation au Québec à cette époque, avait tenté de corriger en rédigeant l'article 23. En outre, le tribunal a jugé que les restrictions contenues dans la Loi 101 ne pouvaient pas être justifiées par la disposition limitative de la Charte étant donné qu'elles privaient certaines personnes du droit à l'enseignement dans la langue de la minorité garanti par la Charte, ce qui équivalait à reconnaître à une province le pouvoir d'apporter un amendement constitutionnel, pouvoir que le Québec n'était certes pas en droit d'exercer.

Dans une autre cause sur la signification de l'article 23, le gouvernement de l'Ontario a demandé à la Cour d'appel de cette province de se prononcer sur la validité constitutionnelle de certaines dispositions de la législation existante en matière d'éducation (législation qui a été modifiée depuis), et de certaines propositions contenues dans le Livre blanc de 1983 sur l'instruction dans la langue de la minorité. Voici en bref l'essentiel du long jugement rendu par le tribunal dans l'affaire Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights.

Premièrement, la Cour a jugé inconstitutionnelles les dispositions de la Loi sur l'éducation donnant aux conseils scolaires le pouvoir de dispenser l'enseignement en français aux "élèves francophones" résidant dans un district scolaire donné où, de l'avis du Conseil, le nombre d'élèves le justifie. De l'avis de la Cour, ces dispositions sont incompatibles avec la Charte parce que celle-ci n'exige pas que les élèves soient eux-mêmes francophones, la seule exigence étant que les parents satisfassent aux critères énumérés à l'article 23. Par ailleurs, ces dispositions sont inacceptables du fait qu'elles accordent au Conseil un pouvoir discrétionnaire trop grand sur la prestation de l'instruction dans la langue de la minorité. Le seul pouvoir discrétionnaire prévu dans la Charte, a-t-elle jugé, se limite à un point: considéré objectivement, le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nombre d'enfants de parents satisfaisant aux critères est suffisant pour justifier l'enseignement en français et les établissements requis (remarquez l'absence de discussion portant sur la question de savoir si la prestation de tels services sur les fonds publics est aussi justifiée). Par ailleurs, la Cour a jugé que le critère du nombre d'enfants doit être appliqué dans la province au niveau local et non pas en fonction de districts scolaires établis puisque le droit à l'instruction dans la langue de la minorité conféré par la Charte transcende les limites géographiques. Finalement, les dispositions de la Loi qui imposent de dispenser l'enseignement en français seulement lorsqu'il est possible de regrouper vingt-cinq élèves dans les écoles primaires et vingt dans les écoles secondaires sont elles aussi inconstitutionnelles, même si les conseils peuvent autoriser cet enseignement dans le cas de groupes moins nombreux. La Cour a jugé que ce chiffre était trop rigide et arbitraire. Si un nombre quelconque doit être déterminé, c'est à l'assemblée législative qu'il appartient de le faire et elle doit démontrer que le nombre déterminé est celui qui convient aux différents districts de la province.

La deuxième question soumise à la Cour était de savoir si les membres de la minorité francophone qui ont le droit de faire instruire leurs enfants en français ont le droit de gérer et de contrôler leurs propres classes et établissements d'enseignement. Tout en reconnaissant que ce droit n'est pas mentionné expressément dans la Charte, la Cour a néanmoins jugé, étant donné le sens ordinaire des termes employés dans l'article 23, leur sens considéré dans le contexte des autres dispositions de la Charte et la situation que l'article 23 veut réformer, que l'article 23 englobe le droit de gérer et de contrôler les établissements d'enseignement. Par conséquent, puisque la Loi sur l'éducation ne reconnaît pas ce droit, elle est incompatible avec la Charte.

La Cour s'est également prononcée sur la question de savoir si le droit à l'instruction dans la langue de la minorité garanti par l'article 23 de la Charte était modifié de quelque façon lorsque ce droit s'appliquait aux écoles confessionnelles protégées par l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867, laquelle protection est, on s'en souviendra, expressément réaffirmée dans l'article 29 de la Charte. Citant la jurisprudence, notamment l'arrêt Mackell mentionné plus haut, la Cour a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

jugé que rien dans l'article 93 n'empêchait l'article 23 de s'appliquer avec autant de force et de vigueur aux écoles confessionnelles puisque le premier traite de l'enseignement religieux tandis que le deuxième traite de la langue d'enseignement. Elle a jugé qu'indépendamment de la Charte, la province avait le droit de faire des lois touchant l'instruction dans la langue de la minorité dans les écoles confessionnelles sans violer l'article 93. Il s'ensuit donc que si elle légifère dans le but de se conformer à la Charte, cela ne peut constituer une abrogation ou une violation des droits ou privilèges confessionnels protégés par la Constitution.

La dernière question soumise à la Cour visait à déterminer si la proposition du Livre blanc voulant confier la direction de l'instruction dans la langue de la minorité à une section de langue minoritaire du conseil scolaire contrevenait aux droits des catholiques romains d'avoir leurs écoles confessionnelles. Les conseillers des écoles séparées catholiques romaines se sont opposés à la proposition du Livre blanc en prétendant qu'elle affaiblirait leur système d'écoles séparées en établissant des divisions linguistiques qui, ont-ils soutenu, auraient une incidence préjudiciable puisqu'elles les obligeraient à partager des ressources financières déjà limitées pour offrir des établissements parallèles.

La Cour n'a pu accepter cette position. Elle a jugé que la proposition était compatible avec le pouvoir de réglementation que possède l'Assemblée législative et qui lui permet de mettre sur pied une méthode efficace pour la prestation d'un enseignement approprié dans la langue de la minorité. Le partage des pouvoirs du conseil en ce qui concerne le mode de financement ne porterait pas préjudice au caractère confessionnel du système des écoles séparées. La Cour n'a donc pas retenu l'argument selon lequel le paragraphe 93(1) de la Loi constitutionnelle de 1867 dresse un obstacle constitutionnel qui priverait les contribuables francophones des écoles séparées de droits linguistiques particuliers.

Un jugement semblable a été rendu par la Cour du banc de la Reine de l'Alberta en 1985 dans l'affaire Jean-Claude Mahe et al. c. Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Alberta. Voici les principales conclusions du tribunal. Premièrement, certaines dispositions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de la School Act de l'Alberta sont nulles et non avenues parce qu'elles confèrent aux commissions scolaires le pouvoir de décider s'il convient d'offrir des cours dans une langue autre que l'anglais. Il a été jugé que ce pouvoir discrétionnaire est incompatible avec le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité garanti par l'article 23; en effet, si le nombre d'étudiants est suffisant, ce droit ne peut être facultatif. Deuxièmement, le tribunal a décidé qu'en raison du nombre d'élèves admissibles dans la région, il incombait à la province d'ouvrir une école française dans la ville d'Edmonton et que, en offrant à ces élèves la possibilité de fréquenter une école bilingue ou d'immersion française, elle ne répondrait pas aux exigences de l'article 23. Le tribunal a toutefois jugé que dans d'autres cas où le nombre d'élèves admissibles ne justifierait peut-être pas des installations distinctes, la province répondrait aux exigences de l'article 23 si elle fournissait des installations d'enseignement dans la langue de la minorité à l'intérieur des installations prévues pour la majorité. En outre, selon le tribunal, la minorité linguistique ne pouvait invoquer la disposition d'égalité prévue à l'article 15 de la Charte pour réclamer des services d'enseignement équivalant à ceux offerts à la majorité, car l'article 23, a-t-on soutenu, constitue une garantie précise et limitée à laquelle la disposition d'égalité ne s'applique pas. Enfin, le tribunal a suivi la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire Reference en soutenant que l'article 23 permet aux parents admissibles d'exercer une certaine forme de gestion et de contrôle de l'administration de l'enseignement dans la langue de la minorité. Toutefois, la cour a elle aussi refusé de déterminer l'ampleur du contrôle administratif garanti implicitement par la Charte. **Ce jugement a été porté en appel afin d'obtenir des précisions sur l'étendue des droits de gestion et sur l'application de l'article 15 de la Charte en ce qui concerne l'égalité des services d'enseignement.**

Le tout dernier jugement, rendu en juillet 1986, a établi que l'article 23 de la Charte prévoit pour la minorité linguistique des services d'enseignement complets en matière d'instruction et d'installations, équivalant à ceux offerts à la majorité, pourvu qu'on respecte les dispositions de l'article 23 à l'égard du nombre d'élèves. Dans l'affaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Marchand c. Simcoe County Board of Education, la Cour suprême de l'Ontario a statué que les auteurs de la Constitution n'avaient pas l'intention d'offrir à la minorité linguistique une instruction de deuxième classe. Elle a conclu que la province avait l'obligation, aux termes de l'article 23, de faire en sorte que la minorité linguistique bénéficie d'une instruction équivalente et de fournir suffisamment de fonds à cette fin. Comme cette obligation n'avait pas été honorée, le tribunal a ordonné que le conseil scolaire récalcitrant offre dans une école française des programmes et des ateliers d'arts industriels équivalant à ceux de l'école secondaire anglaise avoisinante. **Ce jugement a été porté en appel par le gouvernement de l'Ontario.**

D. Commentaire

D'après les jugements rendus, il semble clair que le pouvoir judiciaire est tout disposé à interpréter libéralement l'article 23. Les causes jugées jusqu'à maintenant accordent une victoire marquée au droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. Il sera intéressant de voir si la Cour suprême du Canada confirmera ces décisions favorables, s'il en est appelé.

Bien des questions sur toute la portée de l'article 23 restent cependant sans réponse. Toutefois, beaucoup de choses dépendent des demandes que feront les citoyens ayant droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. En outre, il sera intéressant de voir si le pouvoir judiciaire se contentera de statuer sur la validité des lois incompatibles avec la Charte ou s'il assumera un rôle beaucoup plus actif et prescrira des remèdes appropriés. En vertu de l'article 24 de la Charte, la Cour a le pouvoir de prescrire la réparation qu'elle estime convenable et juste eu égard aux circonstances, quand les droits ou libertés garantis par la Charte ne sont pas respectés. Les tribunaux utiliseront-ils ce pouvoir pour contraindre des autorités récalcitrantes à assurer les services nécessaires, comme dans l'affaire Marchand pour ce qui est des ateliers? Les réponses à cette question et à de nombreuses autres concernant les droits linguistiques de la minorité garantis par la Charte restent à déterminer.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D'après l'étude de 1985 intitulée Les droits scolaires constitutionnels des minorités de langue officielle du Canada, il reste beaucoup à faire dans le domaine de l'instruction dans la langue de la minorité. Selon cette étude nationale, aucun gouvernement provincial ou territorial ne s'est encore pleinement conformé aux dispositions de l'article 23. Certains, bien entendu, sont parvenus beaucoup plus que d'autres à remplir leurs obligations constitutionnelles; le Nouveau-Brunswick, en particulier, se distingue à cet égard. Toutefois, dans la majorité des cas, on constate que la législation actuelle est encore trop vague et discrétionnaire, conclusion à laquelle arrive aussi le Commissaire aux langues officielles dans son Rapport annuel de 1985.

CHRONOLOGIE

1917 - Le Comité judiciaire du Conseil privé maintient la validité du Règlement 17 promulgué par le gouvernement de l'Ontario en 1912 en soutenant que l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 protège uniquement les droits et privilèges consentis avant la Confédération relativement à l'enseignement religieux et non pas à la langue d'enseignement. (Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for Ottawa c. Mackell)

1968 - Créée en 1963 pour faire enquête et recommander des façons de renforcer le bilinguisme et le biculturalisme au Canada, la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme publie un rapport en quatre volumes, dont le deuxième recommande la prestation de l'enseignement financé sur les fonds publics dans chaque langue officielle minoritaire aux niveaux élémentaire et secondaire dans les districts bilingues.

1969 - Le gouvernement fédéral publie un document intitulé La Constitution et le citoyen dans lequel il recommande d'enchâsser dans la Constitution le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité de sorte que chaque personne puisse être éduquée dans la langue de son choix dans les régions où cette langue est aussi celle choisie par un nombre suffisant de personnes pour justifier les établissements nécessaires.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1977 - À la Conférence des premiers ministres qui s'est tenue à St. Andrews, les premiers ministres provinciaux ont convenu de faire de leur mieux pour assurer l'instruction dans la langue de la minorité anglophone ou francophone, là où le nombre d'élèves le justifiait. Ce premier engagement a été révisé l'année suivante au cours de la Conférence des premiers ministres qui s'est tenue à Montréal et où l'on a convenu que chaque enfant appartenant à la minorité linguistique francophone ou anglophone avait le droit d'être instruit dans sa langue aux niveauxprimaire et secondaire dans chaque province où le nombre le justifie.

1978 - Le gouvernement fédéral publie un livre blanc intitulé Le temps d'agir et dépose à la Chambre des communes le projet de loi C-60, "Loi constitutionnelle de 1978" dans lequel il propose une charte des droits et libertés qui garantirait, entre autres choses, le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité.

1979 - Créée en 1977 avec le mandat d'examiner certaines questions touchant l'unité canadienne, la Commission de l'unité canadienne a publié toute une série de rapports. Dans le rapport intitulé Se retrouver, la Commission insiste sur la nécessité de protéger dans les lois provinciales les droits à l'enseignement dans la langue de la minorité conformément aux termes de l'accord conclu au cours de la Conférence des premiers ministres qui s'est tenue à Montréal en 1978, et souligne que ce droit devrait être étendu aux enfants de chaque minorité qui changent de province de résidence.

6 octobre 1980 - Le gouvernement fédéral adopte un Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada, puis le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes est créé et chargé d'examiner le projet de résolution et d'en faire rapport. Ce Comité apporte plusieurs modifications à l'article 23 de la Charte touchant le droit à l'instruction dans la langue de la minorité.

17 avril 1982 - La Loi constitutionnelle de 1982 reçoit la sanction royale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

10 mai 1986 - Le ministre des Relations intergouvernementales du Québec révèle que, pour son gouvernement, un aspect important des futurs pourparlers constitutionnels traitera du droit des minorités francophones du pays de gérer et de contrôler leurs classes et leurs écoles, droit que le gouvernement du Québec aimerait faire inscrire dans la Charte. Il indique aussi que son gouvernement aimerait examiner le passage "lorsque le nombre [...] le justifie", à l'article 23.

BIBLIOGRAPHIE

1. Bilodeau, Roger, "La langue, l'éducation et les minorités: avant et depuis la Charte canadienne des droits et libertés", Manitoba Law Journal, vol. 13, n° 3, 1983, p. 371-388. (Bibliothèque du Parlement KA/76/M351)

2. Canada, Commissaire aux langues officielles, Rapport annuel 1985, Approvisionnements et Services Canada, 1986. Consulter en particulier la "Partie V: La jeunesse, la langue et l'enseignement". (Bibliothèque du Parlement JL/25/A1/1985)

3. Canada, Commission de l'unité canadienne, Se retrouver, Ottawa, 1979. (Bibliothèque du Parlement J/103/P1/1977/U5)

4. Canada, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Livre II: L'éducation, Ottawa, 1968. (Bibliothèque du Parlement F/5029.3/A5/1963/A12)

5. Canada, Statistique Canada, Langue de la minorité et langue seconde dans l'enseignement: Niveaux élémentaire et secondaire, 1984-1985, (catalogue 81-257), Approvisionnements et Services Canada, 1986. (Bibliothèque du Parlement LC/3734/A15/1985/85)

6. Foucher, Pierre, Les droits scolaires constitutionnels des minorités de langue officielle du Canada, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1985. (Bibliothèque du Parlement LC/3734/F68)

7. Foucher, Pierre, "Les droits scolaires des Acadiens et la Charte", University of New Brunswick Law Journal, vol. 33, 1984, p. 97-153. (Bibliothèque du Parlement KA/76/U55)

8. Magnet, Joseph E., "Minority-Language Educational Rights", Supreme Court Law Review, vol. 4, 1982, p. 195-216. (Bibliothèque du Parlement KA/76/S86)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

9. Proulx, Daniel, "La Loi 101, la clause-Québec et la Charte canadienne devant la Cour suprême: un cas d'espèce?" Revue générale de droit, vol. 16, n° 1, 1985, p. 167-193. (Bibliothèque du Parlement KA/76/R4935)

10. Proulx, Daniel, "La précarité des droits linguistiques scolaires ou les singulières difficultés de mise en oeuvre de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés", Revue générale de droit, vol. 14, n° 2, 1983, p. 335-370. (Bibliothèque du Parlement KA/76/R4935)

11. Woehrling, José, "Minority and Equality Rights", McGill Law Journal, vol. 31, 1985, p. 51-92. (Bibliothèque du Parlement KA/76/M24).

JURISPRUDENCE

1. Jacques Marchand c. The Simcoe County Board of Education (1986, Cour suprême de l'Ontario, non publié).

2 Jean-Claude Mahe et al. c. Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Alberta (1985), 39 Alb. L.R.(2d) 215.

3. Conseil scolaire des écoles protestantes du Montréal métropolitain et al. c. Ministre de l'Éducation du Québec et al., [1976] C.S. 480 (Cour supérieure du Québec).

4. Association des commissions scolaires protestantes du Québec et al. c. Procureur général du Québec et al., [1982] C.S. 673 (Cour supérieure du Québec); confirmé [1983] C.A. 77 (Cour d'appel du Québec); confirmé [1984] 2 R.C.S. 66 (Cour suprême du Canada).

5. Reference re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights [1984], 47 O.R. (2d) 2 (Cour d'appel de l'Ontario).

6. La Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. et al. c. Minority Language School Board No. 50 [1983], 48 N.B.R. (2d) 361 (Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick).

7. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for Ottawa c. Mackell [1917] A.C. 62 (Comité judiciaire du Conseil privé).